Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

34 352 Uitvoering en evaluatie Participatiewet

Nr. 19

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 juni 2016

Met deze brief informeer ik uw Kamer in vervolg op mijn brief van 29 april 2016[1] over een aantal maatregelen ten aanzien van de Participatiewet en de Wet banenafspraak en quotum arbeidsbeperkten.
Verder geef ik aan hoe ik een vervolg wil geven aan de waardevolle inzichten voor een sluitende sociale infrastructuur in de arbeidsmarktregio's uit de verkenning van de SER. Als bijlagen bij deze brief stuur ik u toe het rapport van de Inspectie SZW over beschut werk en de Verkenning sociale infrastructuur kwetsbare groepen binnen de Participatiewet van de Sociaal Economische Raad (SER).

1. Maatregelen Participatiewet en Wet banenafspraak

Op 10 juni heeft de Inspectie SZW het tweede onderzoek naar de vormgeving van beschut werk afgerond. Gezien de resultaten uit dit onderzoek zie ik mij genoodzaakt om de in mijn brief van 29 april 2016 aangekondigde voorstellen gestand te doen, waarin ik wettelijk vastleg dat gemeenten beschut werkplekken moeten realiseren. In de navolgende paragraaf ga ik hier verder op in.

In de brief van 29 april heb ik u er over geïnformeerd dat ik onderzoek laat verrichten naar de mogelijkheid van de «praktijkroute» als toegang tot het doelgroepregister. Onder «praktijkroute» wordt verstaan de toegang tot het doelgroepregister nadat na een loonwaardemeting op de werkplek op basis van een gevalideerde loonwaardemeting is vastgesteld dat iemand niet het wettelijk minimum loon kan verdienen. Gemeenten hebben herhaaldelijk aangegeven dat zij het wenselijk vinden dat ook de «praktijkroute» toegang kan geven tot het doelgroepregister van de banenafspraak. Ook uw Kamer heeft hiervoor een motie ingediend[2]. In de brief van 29 april heb ik aangegeven dat ik op basis van het onderzoek, als de

[1] Kamerstuk 34 352, nr. 16.
[2] Kamerstuk 34 352, nr. 5. Deze motie is aangehouden.

kst-34352-19
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

resultaten positief zijn, de praktijkroute zal invoeren. Ik zal het besluit hierover in het najaar nemen. De wetgeving om de «praktijkroute» mogelijk te maken, bereid ik tezamen met de wetswijziging voor het wettelijk verplichten van beschut werk voor. Ik zal dit in één wetsvoorstel in het najaar aan uw Kamer aanbieden.

In de brief van 29 april heb ik voorts de relatie tussen de herbezettings-voorwaarde en het realiseren van beschut werk geschetst. Hiervoor heb ik u gemeld dat ik wettelijk ga vastleggen dat gemeenten beschut werkplekken moeten realiseren. Dat is nu nog niet geregeld. Daarom schort ik de herbezettingsvoorwaarde eenmalig op. Deze voorwaarde wordt niet toegepast voor de één-meting. Zodra de wetgeving voor beschut werk is aangepast, en gemeenten dus verplicht zijn beschut werkplekken aan te bieden, schaf ik de herbezettingsvoorwaarde definitief af.

Met de partijen in de Werkkamer ben ik van mening dat deze drie maatregelen één geheel vormen om de werking van de Participatiewet en de Wet Banenafspraak verder te verbeteren.

De VNG vraagt nadrukkelijk aandacht voor de houdbaarheid van de financiële kaders van de Participatiewet. De VNG uit met name haar zorgen over de toereikendheid van de middelen voor de Wsw n.a.v. de onlangs in de meicirculaire van het gemeentefonds gepubliceerde aantallen en bedragen. Ik neem deze zorgen serieus en heb afgesproken met de VNG en Cedris dat we de meerjarencijfers (2016 e.v.) goed tegen het licht houden en voor het einde van de zomer te komen tot een eenduidig beeld hiervan en hoe zich dit verhoudt tot de geraamde middelen voor de uitvoering van de Wsw.

2. Vervolgonderzoek Inspectie SZW naar beschut werk

In mijn brief van 18 september 2015[3] heb ik uw Kamer de bevindingen van het eerste onderzoek van de Inspectie SZW aangeboden over het tot stand komen van beschut werk. Uit deze bevindingen bleek dat gemeenten weliswaar bezig zijn met de inrichting van beschut werk maar daarin ook afwachtend zijn. Ik heb naar aanleiding van deze bevindingen voor de periode 2016–2020 cumulatief 100 miljoen euro beschikbaar gesteld voor drie tijdelijke maatregelen om gemeenten te stimuleren en te ondersteunen beschut werkplekken te realiseren. De Inspectie SZW heeft een vervolgonderzoek gedaan naar de stand van zaken met betrekking tot de invulling van beschut werkplekken op peildatum april 2016[4]. In deze brief informeer ik u over de resultaten uit het Inspectierapport. Tevens deel ik u mee welke vervolgstappen ik van plan ben te nemen naar aanleiding van deze resultaten.

Aantal gemeenten dat beschut werk wil inzetten neemt af

Het aantal gemeenten dat beschut werk wil inzetten is tussen augustus 2015 en april 2016 teruggelopen van 81 procent naar 73 procent van de gemeenten.
In meer dan een kwart van de gemeenten is de voorziening beschut werk dus niet beschikbaar. Gemeenten die het beleid hebben veranderd tussen 2015 en 2016 kiezen voor alternatieven voor beschut werk. Bij het overgrote deel van deze alternatieve plekken gaat het om arbeidsmatige dagbesteding, vrijwilligerswerk of werkervaringsplaatsen, allen zonder dienstbetrekking.

---

[3] Kamerstuk 30 545, nr. 189.
[4] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Beschutte werkplekken komen moeizaam van de grond

Van alle 318 gemeenten die beleidsmatig hadden vastgesteld wel beschut werk in 2015 aan te willen bieden, hebben uiteindelijk 13 gemeenten in 2015 ook daadwerkelijk beschut werkplekken gerealiseerd. Het gaat bij deze gemeenten samen om 44 beschut werkplekken. Dit ligt ver beneden het aantal waarvoor in de bekostiging middelen beschikbaar zijn gesteld (1600 plekken). In de eerste drie maanden van 2016 zijn er in totaal 71 plekken bijgekomen. Gemeenten kiezen vooral voor het sw-bedrijf om plekken beschut werk te realiseren. Verder is opvallend dat de plekken bij een beperkt aantal gemeenten is geconcentreerd. Zo neemt één van de G4-gemeenten een groot deel van de plekken voor zijn rekening.

Redenen van gemeenten om geen beschut werk aan te bieden

Gemeenten zien beschut werk als een onaantrekkelijke voorziening vanwege de financiële risico's aan het structurele karakter van beschut werk richting de toekomst. Daarmee legt beschut werk volgens de gemeenten een groot beslag op het beschikbare budget voor re-integratieondersteuning. Het niet meetellen van beschut werk voor de banenafspraak wordt ook als reden aangegeven. Gemeenten geven aan dat er alternatieven zijn die zij aantrekkelijker vinden, waarbij dagbesteding en vrijwilligerswerk (zonder dienstbetrekking) het meest worden genoemd.

Redenen van gemeenten voor het achterblijven van de aantallen

Voor het achterblijven van de aantallen beschut werk komt uit het onderzoek naar voren dat gemeenten nog maar beperkt zijn toegekomen aan het implementeren van het beleid van beschut werk. Ook de beoordeling door UWV speelt volgens de gemeenten een rol. Niet alle aangemelde kandidaten ontvangen een positief advies van UWV. Eén op de drie door gemeenten aangedragen kandidaten voor beschut werk krijgt een negatief advies. Gemeenten geven daarnaast aan moeite te hebben geschikte kandidaten te vinden, die voldoen aan de voorwaarden beschut werk. Ook financiële overwegingen spelen een rol om minder plekken te realiseren.

Duiding van de resultaten van het Inspectierapport

Het streven van het kabinet is om te komen tot een inclusieve arbeidsmarkt. Een arbeidsmarkt die plaats biedt aan iedereen met arbeidsvermogen in een zo regulier mogelijke setting. De Participatiewet biedt gemeenten tal van instrumenten om mensen daarbij op basis van maatwerk te ondersteunen. Voor mensen die uitsluitend onder beschutte omstandigheden loonvormende arbeid kunnen verrichten is beschut werk opgenomen in de Participatiewet (artikel 10b van de Participatiewet). Voor beschut werk zijn expliciet structurele middelen toegevoegd aan het budget voor re-integratieondersteuning. De meerderheid van de gemeenten zet deze middelen in voor andere doeleinden.

Ondanks de getroffen maatregelen, zie ik onvoldoende verbetering optreden. Ik constateer dat het aandeel gemeenten dat beschut werk wil inzetten in de afgelopen periode is teruggelopen van 81 procent naar 73 procent.

Hoewel er sprake is van een (kleine) versnelling in het aantal gerealiseerde beschut werkplekken, ligt het totaal van 115 plekken ver af van het geraamde aantal van 3200 beschut werkplekken aan het eind van 2016. Op basis van de ontwikkeling van het aantal adviesaanvragen beschut werk

bij UWV, verwacht ik niet dat het aantal beschut werkplekken de komende periode aanzienlijk gaat toenemen. Uit cijfers van UWV blijkt dat tot en met mei 2016 528 aanvragen voor een advies beschut werk bij UWV zijn ingediend. Hiervan zijn er 362 door UWV afgehandeld. In 66 procent van deze gevallen is een positief oordeel afgegeven.

Dagbesteding en andere alternatieven zonder dienstbetrekking die gemeenten aanbieden voor deze mensen leveren voor mij niet het gewenste resultaat op dat mensen zelf in hun inkomen kunnen voorzien en daarmee financieel zelfstandig kunnen zijn. Ik vind het essentieel dat beschut werk in elke gemeente beschikbaar is zodat gemeenten mensen maatwerk kunnen bieden en mensen de mogelijkheid hebben om naar vermogen deel te nemen aan het arbeidsproces.

Aanpassing wetgeving beschut werk

Ik realiseer me dat het opleggen van een verplichting aan gemeenten om beschut werkplekken te realiseren botst met de beleidsvrijheid van gemeenten. Om in de geest van de Participatiewet daadwerkelijk perspectief te bieden aan mensen die uitsluitend beschut kunnen werken en daarmee in hun eigen inkomen kunnen voorzien, acht ik een wetswijziging nodig om daarmee meer sturing en richting te geven aan het daadwerkelijk tot stand komen van beschut werk. Andere maatregelen die ik heb ingezet, zoals de beschikbaarstelling van de uniforme no riskpolis van UWV, extra implementatieondersteuning voor de uitvoering en het vooruitzicht op een financiële stimulans (de «bonus»), hebben niet geleid tot een substantiële stijging van het aantal beschut werkplekken. In tegendeel, het aantal gemeenten dat beschut werk aanbiedt is gedaald.
In deze brief schets ik de richting waaraan ik denk. Bij de uitwerking van het wetsvoorstel staan voor mij twee zaken voorop: de behoefte van de personen die het betreft en zo min mogelijk bureaucratie en verantwoording voor gemeenten.

Contouren wettelijke verplichting beschut werk

In de Participatiewet is geregeld dat uitsluitend het college van burgemeester en wethouders van een gemeente een advies beschut werk bij UWV kan aanvragen. Nu blijkt dat het aantal aanvragen vanuit de gemeenten erg laag is, wil ik de mogelijkheid creëren dat, naast het college, een inwoner van de gemeente zelf een advies beschut werk bij UWV kan aanvragen, zoals ook het geval was in de Wsw. Hiermee wordt de positie van de cliënt versterkt. Als UWV vervolgens een positief advies geeft, biedt het college de betreffende persoon de voorziening beschut werk aan waarbij deze persoon in een dienstbetrekking gaat werken. Deze werkwijze bespreek ik nader met UWV en andere betrokken partijen.

Bij de totstandkoming van de Participatiewet zijn conform de afspraken in het sociaal akkoord middelen aan gemeenten beschikbaar gesteld oplopend voor structureel 30.000 beschut werkplekken in 2048. Het voorstel is om te regelen dat personen die een positief advies beschut werk van UWV hebben gekregen niet kunnen worden uitgesloten van een beschut werkplek op het moment dat een gemeente het in een jaar geraamde aantal beschut werkplekken nog niet heeft gerealiseerd.

Criteria beschut werk

Ik heb ook aandacht voor de criteria beschut werk en het proces van beoordeling. Dit naar aanleiding van signalen van uw Kamer en gemeenten dat UWV te streng zou zijn met de beoordeling van de doelgroep. Ik benadruk dat ik sterk hecht aan een onafhankelijke en

zorgvuldige beoordeling door UWV. Beschut werk is namelijk echt bedoeld voor die mensen die uitsluitend in een beschutte omgeving mogelijkheden tot arbeidsparticipatie hebben. Andere mensen met arbeidsvermogen kunnen bij reguliere werkgevers aan de slag.

Inmiddels is er dermate veel ervaring opgedaan met de beoordeling door UWV (er zijn meer dan 300 aanvragen beoordeeld) dat ik op basis daarvan samen met UWV, gemeenten en andere betrokken partijen wil kijken waar de schoen precies wringt en hoe het beoordelingsproces verbeterd kan worden. Ik wil daarbij ook de indicatiecriteria zelf betrekken. Ook wil ik kijken welke winst valt te boeken in het werkproces tussen gemeenten en UWV. Uit de bovenregionale bijeenkomsten van de Programmaraad over de inrichting van beschut werk kwam namelijk naar voren dat het werkproces tussen UWV en gemeenten verbeterd kan worden. Dit lijkt te worden bevestigd door de grote verschillen tussen gemeenten in de mate waarin de aanvragen van een positief oordeel worden voorzien. Ook is voor gemeenten niet altijd duidelijk wie voor beschut werk in aanmerking komt. Ik wil goede voorbeelden en tips delen zodat wordt bewerkstelligd dat de juiste mensen aan UWV worden voorgedragen.

Een deel van de kandidaten voor beschut werk komt vanuit het voortgezet speciaal onderwijs en praktijkonderwijs (VSO/PrO). Het helpt gemeenten om geschikte kandidaten te vinden als nauwe contacten worden onderhouden met de VSO-/PrO- scholen en de MBO entree opleidingen. Deze samenwerking is helaas nog niet overal goed op gang. Ik ontvang nu signalen dat leerlingen na beëindiging van de opleiding onvoldoende in het vizier zijn van gemeenten. Daardoor bestaat het risico dat jongeren niet de ondersteuning krijgen die nodig is. De scholen kennen hun leerlingen goed en er is veel informatie voor handen over deze jongeren die kan bijdragen aan een gedegen voorselectie door gemeenten voor een advies beschut werk bij UWV. Op dit moment organiseert de Programmaraad op mijn verzoek vijf regionale bijeenkomsten voor VSO-/PrO-scholen en gemeenten waarin goede voorbeelden worden verspreid en tips worden uitgewisseld om te komen tot een warme overdracht tussen scholen en gemeenten.

Ondersteuning gemeenten bij beschut werk

Ik blijf gemeenten ondersteunen bij de inrichting van beschut werk. In mijn eerdere brieven heb ik laten weten daarvoor voor de periode 2016–2020 extra middelen beschikbaar te stellen (cumulatief 100 miljoen euro) voor drie tijdelijke maatregelen om het inrichten van beschut werk een extra impuls te geven:

- De no-risk polis is per 1 januari 2016 geregeld in de Wet Harmonisering instrumenten Participatiewet.
- De uitvoering van de financiële stimulans voor gemeenten «de bonus beschut werk» is in nauwe samenwerking met UWV geconcretiseerd. De financiële stimulans van circa 3.000 euro per beschut werkplek per jaar wordt uitsluitend uitgekeerd als er daadwerkelijk een beschut werkplek (met dienstbetrekking) is gerealiseerd.
- De Programmaraad biedt in samenwerking met mijn departement extra implementatie-ondersteuning. Dit heeft geleid tot een kennisdocument en tot vijf druk bezochte bovenregionale bijeenkomsten beschut werk die in maart 2016 zijn georganiseerd. Ook heeft de Programmaraad een handreiking met praktijkvoorbeelden opgesteld. In juli 2016 komt er nog een webinar beschut werk en na de zomer wordt meer specifieke ondersteuning ingericht.

3. SER verkenning sociale infrastructuur kwetsbare groepen binnen de Participatiewet

Belangrijk doel van de Participatiewet is om de arbeidsmarkt zo toegankelijk mogelijk te maken, ook voor mensen met een beperking. Daarbij streven we ernaar om mensen zo regulier mogelijk te laten werken en maatwerk te bieden. Nieuwe re-integratie-instrumenten, zoals de loonkostensubsidie die zo nodig structureel kan worden ingezet, de uniforme no-riskpolis en beschut werk zijn hierop gericht, evenals de banenafspraak die het kabinet met de sociale partners heeft gemaakt.
De verantwoordelijkheid voor de re-integratie van mensen met een arbeidsbeperking is gedecentraliseerd naar gemeenten. Gemeenten werken met sociale partners en UWV in de regionale werkbedrijven samen aan de inclusieve arbeidsmarkt.
Voor het inzetten van de instrumenten die op grond van de Participatiewet aanwezig zijn, is een adequate sociale infrastructuur en samenwerking op regionaal niveau nodig. Nu, ruim een jaar na de invoering van de Participatiewet, ontwikkelen zich diverse vormen van die sociale infrastructuur. Binnen deze infrastructuur krijgen sociale werkvoorzieningsbedrijven (sw-bedrijven) een andere positie en ontwikkelen zij zich naar een nieuwe toekomst binnen het brede kader van de Participatiewet.

Om beter zicht te krijgen op welke vormen van sociale infrastructuur ontstaan en wat minimaal nodig is voor een adequate sociale infrastructuur in een arbeidsmarktregio om kwetsbare groepen binnen de Participatiewet te ondersteunen, heb ik op 23 maart van dit jaar de SER verzocht een verkenning te doen. Op 24 juni heb ik de verkenning ontvangen. Met deze brief bied ik u deze verkenning van de SER aan[5].

Reactie op de verkenning

In de verkenning formuleert de Raad een aantal suggesties voor de korte termijn en een aantal richtinggevende aanbevelingen voor de langere termijn. Hierna ga ik achtereenvolgens in op:
- De toekomst van de sw-bedrijven
- De totstandkoming van beschut werk
- Samenwerking in de regio

Toekomst van de sw-bedrijven

De SER maakt zich zorgen over de toekomst van de sw-bedrijven. De Raad is van mening dat deze bedrijven, in samenwerking met andere partijen, een belangrijke rol zouden moeten blijven spelen binnen de regionale sociale infrastructuur en dit niet alleen voor de huidige sw-werknemers, maar ook voor het realiseren van de baanafspraak en de nieuwe voorziening beschut werk.

Ik deel de opvattingen van de SER dat de opgedane kennis en expertise en het netwerk van werkgevers van de sw-bedrijven waardevol is en behouden moeten blijven voor de brede doelgroep van de Participatiewet. Gemeenten onderkennen dit ook; er is sprake van een transitieperiode waarin gemeenten volop aan de slag zijn met het inrichten van de uitvoering van de Participatiewet en de positionering van de sw-bedrijven daarbinnen. De SER stelt ook vast dat de regionale infrastructuur zich aan het ontwikkelen is. Gemeenten hebben beleidsvrijheid bij de wijze waarop zij het aan de slag helpen van mensen met een arbeidsbeperking organiseren. In de praktijk ontstaat een palet aan oplossingen.
Sw-bedrijven kunnen daar een hele belangrijke rol in spelen, zowel bij de

[5] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

uitvoering van de Wsw, als bij het toeleiden naar regulier werk in het kader van de banenafspraak en de invulling van beschut werk. Ik heb vertrouwen in gemeenten dat zij dit, in samenspraak met sociale partners in de regio, zorgvuldig doen en borgen dat de kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt op een goede manier worden geholpen. In dit kader is ook de motie Kerstens van belang. Naar aanleiding van deze motie[6] heb ik 30 miljoen euro extra beschikbaar gesteld om de omvorming van de sw-bedrijven tot breed inzetbare en toekomstbestendige bedrijven, waar ook beschut werk deel van kan uitmaken, te ondersteunen. Positief is de constatering uit het Inspectierapport dat gemeenten er vaak voor kiezen sw-bedrijven in te schakelen voor de uitvoering van beschut werk.*Tot-standkoming van beschut werk*
De Raad merkt op dat er sprake is van een onwenselijke situatie rond de achterblijvende ontwikkeling van de nieuwe voorziening beschut werk. De sluitende sociale infrastructuur voor kwetsbare groepen biedt wat de Raad betreft een aantal onderling samenhangende functionaliteiten die in alle arbeidsmarktregio’s aanwezig zouden moeten zijn voor cliënten en werkgevers. Het gaat daarbij om de adviesfunctie richting werkgevers, het bieden van een goede matching en begeleiding, het ontwikkelen van werknemersvaardigheden, het inspelen en samenwerken met lokale en regionale werkgeversnetwerken, het bieden van detacheringsfaciliteiten voor reguliere werkgevers en de voorziening beschut werk.

Ik ben met de SER van mening dat maatwerk kan worden geboden als sprake is van een samenhangend geheel van functionaliteiten en er ruimte is voor ontwikkeling van mensen. Gemeenten dragen daarvoor de eindverantwoordelijkheid. De huidige situatie, waarin ruim een kwart van de gemeenten ervoor kiest om het instrument beschut werk niet beschikbaar te stellen, past daarbij niet. Hiervoor heb ik aangegeven dat ik naar aanleiding van het Inspectierapport over de stand van zaken beschut werk wettelijk wil verankeren dat elke gemeente de voorziening beschut werk aanbiedt.

Samenwerking in de regio

De SER stelt dat voortvarend moet worden toegewerkt naar een sluitende infrastructuur met passende voorzieningen in de 35 arbeidsmarktregio’s. Het overleg in de regionale Werkbedrijven kan worden benut om ervoor te zorgen dat de noodzakelijke functionaliteiten beschikbaar zijn. De SER roept de centrumgemeenten op hun regionale regierol verder in te vullen, en vindt dat de voorzitter van het regionale Werkbedrijf de lead kan en moet nemen om de voorgestelde infrastructuur en het vangnet te realiseren, en daarbij ook het speciaal onderwijs partij te laten zijn. De SER vraagt om grotere regievoering door centrumgemeenten.

Een belangrijk uitgangspunt in de Participatiewet is dat de bevoegdheden en taken zijn belegd bij de overheidslaag die daarvoor het best is toegerust, dicht bij de burger. Dat betekent ook dat centrumgemeenten samen met de andere betrokken gemeenten een belangrijke rol hebben bij het inrichten van de uitvoeringsstructuur en zorg dragen voor de beschikbaarheid van de noodzakelijke functionaliteiten in de arbeidsmarktregio. Het is aan de lokale democratie om daar op een juiste manier invulling aan te geven. De positie van de gemeenteraad is daarbij essentieel: de raad bepaalt de hoofdlijnen van het beleid van de gemeente en controleert of het college van burgemeester en wethouders dit goed uitvoert.

[6] Kamerstuk 34 000 XV, nr. 27.

Ik onderschrijf het belang om de samenwerking tussen gemeenten, sociale partners UWV en onderwijs op het niveau van de 35 arbeidsmarktregio's te blijven stimuleren en te zorgen voor meer regie op de regionale samenwerking. De centrumgemeente moet daar een belangrijke rol in spelen.

Tot slot

Iedereen verdient een kans op de arbeidsmarkt. Het doel van de Participatiewet en de Wet banenafspraak is om de mensen die weinig kansen hebben, waaronder mensen met een arbeidsbeperking, meer kansen te geven. Met de voorgestelde aanpassingen in de Participatiewet en de Wet banenafspraak zetten we extra stappen op weg naar een inclusieve arbeidsmarkt.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma